

政策実施パフォーマンスにおける差異と中央地方間関係

—滋賀県の障害者就労支援政策を事例に—

いむ ひよんじょん

林 炫廷

本稿は、日本の福祉政策における政策実施パフォーマンスの違いを中央地方間の「人的つながり」の側面から分析することを目的とする。そのために障害者の就労支援政策を素材に分析を行う。

障害者の福祉政策領域においては、全国平等なナショナル・ミニマムを維持すべきであるとして中央政府が財源を地方政府に分配し全国画一的な政策を展開している。それにもかかわらず、障害者の福祉政策においては、地域の間でサービス提供の形態や給付水準の格差が顕在化し、社会資源の地域偏在も目に余るものがある。こうした問題意識を踏まえて、本稿では、厚生労働省の政策戦略、地方政府の政策実施構造、そして中央地方政府間の相互作用による福祉政策実施過程に焦点を当て分析を進めた。具体的には、まず厚生労働省の政策意図を概観し、地方政府において厚生労働省がどのような戦略や目標で政策展開を働きかけたのかについて考察した。また、地方政府においては滋賀県と奈良県の障害者福祉の政策実施過程に注目し、両県の地域間の展開の違いが、中央政府との人的つながりと関係があると指摘した。

本稿で取り上げる福祉政策、中でも障害者福祉は、ごく限られたクライアントに働きかけるもので政治家が関心を持たないため、特に行政の裁量が重要となると考えられている。それゆえ、障害者の福祉政策の執行過程において観察された厚生労働省の官僚の特質と考えられる、組織形成 (bureau-shaping) の手段としての出向人事が持つ意味は重要である。

本章では、まず、再度各章の要点を簡単にまとめ、続いて本稿の含意を述べて結びとする。

第1章では、分析視角を提示するため、行政学で語られてきた福祉政策における中央地方政府間の役割や制度の特徴を整理した。その上で、厚生労働省の官僚機構の特徴に示唆を与えた組織形成戦略と、その手段としての出向人事に注目する有効性を論じた。第2章では、日本の福祉政策パラダイムの変遷から障害者福祉が位置づけられるとともに、厚生労働省が地方政府に及ぼした影響力は「統制の取れた分権体制」のまま維持されてきたことを概観した。福祉政策パラダイムが「措置」から「契約」に変容し、地方政府においては、福祉行政の役割が縮小していることを指摘した。こ

れまで考察してきたような高齢者福祉および障害者福祉に関する法制度の仕組みに基づけば、次の点に注目することが重要である。すなわち、福祉の契約化や給付主体の多様化を実現しつつある福祉体制の変容の結果、総じて、行政の役割は縮小したと言われがちであるが、このような見方は極めて一面的であり、むしろ新たな行政の役割の創出をもたらしたと捉えなおす必要があるという点である。とりわけ障害者福祉政策について厚生労働省は、自立支援法の制定により地方政府に障害計画の策定を義務づけた。また、障害者の就労支援政策に重点をおく厚生労働省は、「障害者就業・生活支援センター」設置を全国政策として強化し、地方政府はセンター設置を余儀なくされたことを述べた。さらに、厚生労働省から地方政府に出向した官僚について、滋賀県の場合、厚生労働省と継続的に密な関係を保つことにより障害者就業・生活支援センターを県内で展開しやすい体制になった結果、中央政府と合致した政策展開ができた。その意味で、政策形成は厚生労働省がコントロールし、執行においては分権化の枠組みに乗せて地方政府に押し付けているように見えなくもないことが示唆された。第3章では、中央地方間の「人的つながり」の側面から、滋賀県と奈良県における障害者就労支援政策の実施過程を分析した。その結果、厚生労働省とつながりが密である滋賀県とつながりが疎である奈良県との間の政策実施パフォーマンスの差異が明らかになった。第4章では、中央地方政府間の「人的つながり」について、両者のメリットの観点から分析した。加えて中央政府の主導で実施される障害者福祉政策のような国策を執行していく地方政府においては、中央地方間の「人的つながり」が重要な意味を持つことを示唆した。

以上の福祉政策と中央地方間関係について論じた本稿の意義は以下の点にまとめられる。

多くの政治学・行政学者は、「実行ある民主主義の展望は経済的豊かさに依存する」と主張し「近代性」と「制度パフォーマンス」を結びつけて論じてきた。ところが、パットナム（2001年）は、イタリアでは「良き統治」の実現に「市民的伝統」が決定的な役割を果たしていることを主張した。中世以来の共和政の伝統がある地域（北）と、長年、厳格な封建的支配の下にあった地域（南）において、「制度パフォーマンス」の明確な差異が生じたというのである。データによれば、「経済が市民的伝統を説明するというよりも、むしろその逆」であると指摘している。つまり、長い時間をかけて培養された「信頼、規範、ネットワークといった社会関係資本が充実した地域（北）においては、人々は積極的に公共空間に参加し、自発的に行政にも協力し、ひいては民主主義を機能させると指摘している。パットナムの議論では、社会におけるソーシャル・キャピタルが政府の有効性を規定し、制度パフォーマンスの差異をもたらすとされる。しかし、これに対してホール（1999）は政府のあり方によって社会におけるソーシャル・キャピタルが変動すると指摘している。

パットナム（2001）の研究と本稿は文脈が異なるが、「制度パフォーマンスの差異」に関する問題関心は同様である。福祉のサービスと基準などが、全国一律であるにもかかわらず、地域間（例えば、同じ近畿地域の中でも本稿の対象とした滋賀県と奈良県）の政策展開の違いがなぜ生じるのか、という点に着目し、そこには厚生労働省の戦略のあり方が関係するということを明らかにした。厚生労働省は、自らが形成した政策を全国的に展開する前に、試行的にうまく展開できそうな地域を選択し、政策をコントロールするという戦略をとっている。そして、そのような地方政府にはうまく政策展開ができそうな地方政府にはモデル事業として補助金を執行する。この背景には、中央地方関係をうまくつなげていく役割を持つ者として出向官僚が重要な意味を持つ可能性がある。パットナムの研究のように、「制度パフォーマンスの差異」には、地域の文化的側面や政治的側面、経済的側面など、その要因は多様であると考えられるが、本稿は中央地方間関係の人事制度（人的つながり）という事象を地域間の福祉政策パフォーマンスの差異と関連させて論じた。つまり、中央地方間の「人的つながり」の要素のあり方が政策帰結に影響し得ることを示そうとした。中央地方間の「人的つながり」が、地方政府の福祉政策展開を説明する一定の要因となることが明らかになった。